



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24-08-2021 r.

Marcin Wiącek

IV.7007.50.2014.BD/JL

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

pragnę powrócić do kwestii **braku regulacji ustawowej dla określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów**. Zagadnieniem tym Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje się od roku 2008.

Na wstępie pragnę nawiązać do pisma Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 maja 2020 r. (kopia w załączeniu), wystosowanego do Prezesa Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów, w którym podtrzymano zamiar opracowania w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi regulacji określających wymogi dla osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów – zgodnie z postulatami, podnoszonymi od lat przez kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich. W wyżej wskazanym piśmie wyjaśniono, że na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 18 lipca 2019 r. zostało zaproponowane, aby to Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował odrębny projekt ustawy w zakresie określenia w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2052 ze zm.) uprawnień zawodowych dla osób przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów. Powyższe miało na celu rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego co do resortu, który właściwy jest do uregulowania tej kwestii.

Godzi się jednak zauważyć, że przedmiotowa problematyka w dalszym ciągu nie doczekała się prawnego uregulowania, chociaż opisywany w korespondencji kolejnych Rzeczników z MRiRW problem pozostaje aktualny.

W ostatnich dniach do Biura Rzecznika wpłynęła kopia wystąpienia Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów z dnia 21 lipca 2021 r., wystosowanego do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (kopia w załączeniu), w którym wskazano, że w efekcie istniejącej luki prawnej, gleboznawczą klasyfikację gruntów w dalszym ciągu przeprowadzają zarówno osoby dobrze przygotowane, jak i nieprzygotowane do jej przeprowadzania.

Obserwacje Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów znajdują potwierdzenie we wnioskach płynących z kontroli, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (nr ewid. NIK 28/2021/P/20/059/LBY)¹. Przedmiotowa kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w związku z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich, który od ponad dekady zwraca uwagę, że obowiązujące regulacje ustawowe nie określają ani kryteriów wyboru, ani wymagań kwalifikacyjnych osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów. **Klasyfikatorem gleboznawczym w dalszym ciągu może być dowolna osoba upoważniona przez starostę.** Istnieje więc wysokie ryzyko nieprawidłowego przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, podczas, gdy właściwe sklasyfikowanie gruntów ma istotne znaczenie w związku z ujawnianiem tego rodzaju danych w ewidencji gruntów i budynków (EGiB), będących podstawą m.in.: planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych.

Poczynione przez NIK ustalenia w wyjątkowo niekorzystnym świetle ukazują stosowaną przez organy praktykę wyłaniania osób, mających przeprowadzić gleboznawczą klasyfikację gruntów. W objętych kontrolą starostwach sposób postępowania przy wyborze klasyfikatorów był niejednorodny, na skutek braku regulacji ustawowej. Jak ustalono, w połowie kontrolowanych jednostek działano w sposób nietransparentny, w ogóle nie

¹https://www.nik.gov.pl/plik/id,24181,v,artykul_23197.pdf

określając i nie podając do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora gruntów, zaś nawet w sytuacji, gdy wymogi takie zostały określone, potrafiły one znacząco różnić się między kontrolowanymi powiatami i cechować się nieprecyzyjnością (*vide* stosowany w niektórych jednostkach wymóg przedstawienia świadectwa ukończenia szkoły, bez jednoczesnego wskazania, jakie konkretnie wykształcenie jest od klasyfikatorów wymagane).

Jak wynika z kontroli NIK, „(...) rażącem zaniedbaniem siedmiu spośród ośmiu skontrolowanych starostów było zaniechanie wyboru klasyfikatorów z zachowaniem zasady konkurencyjności (w 77% analizowanych spraw prowadzonych na wniosek (334 z 434)), i pozostawienie wyboru klasyfikatorów w gestii wnioskodawców. W 41% spraw z udziałem klasyfikatorów wskazanych przez wnioskodawców (136 z 334), protokoły z czynności klasyfikacyjnych w terenie zostały sporządzone przed wszczęciem postępowań administracyjnych w tych sprawach, a więc z pominięciem organu przeprowadzającego klasyfikację. **Doprowadzono w ten sposób do nieuprawnionego scedowania władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb na stronę zainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy.** Szczególną uwagę zwraca przy tym fakt, że aż w 88% operatów klasyfikacyjnych (14 z 16), zweryfikowanych w terenie przez NIK z udziałem biegłych i specjalistów, zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym, w tym w 71% (10 z 14) zaniżono klasę bonitacyjną gleb. Świadczy to o nienależytym wypełnianiu przez starostów roli strażników bezcennego zasobu naturalnego jakim jest ziemia rolna i leśna.”.

NIK ocenił, że aż w 478 (94%) spośród 511 zbadanych postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów stwierdzono nieprawidłowości. Ich skala i charakter świadczą o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w odniesieniu do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Jednocześnie, według kontroli NIK, w każdym skontrolowanym starostwie stwierdzono nieprawidłowości związane z aktualizacją danych w EGiB, wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów. Przy tym w 148 przypadkach (29% zbadanych spraw) zmian do EGiB nie wprowadzono wcale albo wprowadzono je po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Licząc od dnia, w

którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna, w skrajnym przypadku do dokonania zmian w EGiB i zawiadomienia o tym organów podatkowych upłynęły ponad 4 lata i 8 miesięcy. Nieaktualność danych zawartych w EGiB potwierdziły również badania terenowe przeprowadzone na dziewięciu działkach z udziałem powołanych przez NIK biegłych i specjalistów. W pięciu przypadkach niezgodność danych zawartych w EGiB dotyczyła rodzaju użytku gruntowego zastanego w terenie, a w jednym – dodatkowo – klasy bonitacyjnej.

Ustalenia kontroli NIK tylko potwierdzają sygnalizowaną dotąd przez Rzecznika Praw Obywatelskich bezwzględną i pilną potrzebę podjęcia działań legislacyjnych w zakresie ustalenia wymagań klasyfikatorów.

Konieczne jest ponowne podkreślenie, że w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istniejący w omawianym zakresie stan prawny **jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia art. 92 Konstytucji RP, a także budzi wątpliwość z punktu widzenia art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.** Adresaci ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne nie są w stanie określić na podstawie jej przepisów, jakie wymagania kwalifikacyjne muszą spełnić, aby uzyskać uprawnienie do wykonywania projektów gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Brak jakiegokolwiek regulacji w Prawie geodezyjnym i kartograficznym dotyczącej wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogami konstytucyjnymi dotyczącymi ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Określenie warunków wykonywania czynności zawodowych w zakresie klasyfikacji gruntów należy do spraw o istotnym znaczeniu, z punktu widzenia uregulowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wolności wykonywania zawodu. Kwestia ta wymaga unormowania w ustawie i nie może być przekazywana do unormowania w drodze aktów niższego rzędu.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), ponownie wskazuję na zasadność pilnego podjęcia interwencji legislacyjnej, zmierzającej do uregulowania wymogów kwalifikacyjnych dla osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz zwracam się do Pana Premiera z prośbą o przedstawienie informacji o stanie procesu legislacyjnego w tej sprawie. Wystąpienie swoje kieruję do Pana

Premiera z uwagi na fakt, iż pomimo rozstrzygnięcia negatywnego sporu kompetencyjnego pomiędzy resortami w 2019 r., dotychczas, pomimo działań podjętych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, omówiona kwestia nie została rozwiązana, ponieważ wymaga trudnego do osiągnięcia współdziałania dwóch resortów – uprzejmie załączam pismo MRiRW z dnia 22 lutego 2019 r.

Zał. 3.

Z poważaniem,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/